

notasestratégicas

Número: 208, diciembre de 2023

Elementos para la evaluación de la Guardia Nacional

César Alejandro Giles Navarro

Ideas clave

- ☞ La GN es una de las instituciones del país con mayor respaldo social, 73.5% de la población considera que ha sido efectiva en el cumplimiento de su labor.
- ☞ Aunque en la Constitución se instituyó a la GN como una corporación de carácter civil, en los hechos se ha desarrollado como una institución militar, como lo muestra el que 8 de cada 10 de sus integrantes provienen de las Fuerzas Armadas (SEDENA y SEMAR).
- ☞ La Ley Suprema también mandata que la GN debe ser una institución profesional; sin embargo, sólo 4 de cada 10 efectivos cuentan con la certificación que los acredita con las habilidades, conocimientos y aptitudes necesarias para desempeñar sus funciones.
- ☞ Hasta el año 2022, esta institución contaba con 128,233 elementos y la meta es que para 2024 alcance los 140 mil efectivos. En 2022 renunciaron 6,784 elementos.
- ☞ Durante los primeros cuatro años de la GN, entre 2019 y 2022, se desplegó un total acumulado de 358,922 efectivos de la GN en las 32 entidades de la República. En dicho periodo, las entidades que concentraron el mayor número de elementos fueron: el estado de México con 35,541, seguido de la Ciudad de México (34,411), Guanajuato (23,085), Jalisco (20,563) y Michoacán (20,029). Las entidades a las que se enviaron menos elementos de la GN en este mismo periodo fueron: Yucatán (3,356), Tlaxcala (3,637) y Colima (3,669).
- ☞ En sus primeros cuatro años de vida, la GN detuvo a 30,297 personas por su probable participación en hechos delictivos.
- ☞ Aunque la Constitución señala que la perspectiva de género es uno de los principios que la GN debe observar en su conformación y desempeño, todos sus altos mandos (comandancia general de la GN y coordinaciones estatales) están ocupados por hombres.
- ☞ En menos de cuatro años, la GN se posicionó en el listado de instituciones con mayores quejas ante la CNDH por probables violaciones a los derechos humanos.

Introducción

Desde hace por lo menos tres lustros, la seguridad pública se ubica como el principal problema percibido por la ciudadanía en México. Para atender esta demanda, en el año 2019 el Congreso de la Unión aprobó una reforma constitucional que dio origen a la Guardia Nacional (GN), una institución policial de carácter civil cuyos fines son salvaguardar la vida, las libertades, la integridad y el patrimonio de las personas, contribuir a la generación y preservación del orden público y la paz social, así como la salvaguarda de los bienes y recursos de la Nación.

Como parte de esta reforma, también se generaron mecanismos de control parlamentario para evaluar el trabajo y los resultados de la GN. En este tenor, se incorporó dentro de las facultades exclusivas del Senado, el análisis y la aprobación de los informes anuales sobre las actividades realizadas por este nuevo cuerpo de seguridad.

A cuatro años de la creación de la GN, la presente nota busca aportar elementos para la evaluación de esta institución policiaca, con el fin de apoyar al Senado en el ejercicio sus funciones de control sobre la política de seguridad pública del país, así como de brindar información a la ciudadanía sobre el desempeño de la GN. Para tal efecto, se hace una revisión de los informes enviados por la GN al Senado, el Censo Nacional de Seguridad Pública Federal elaborado por el INEGI, los informes de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), entre otros documentos oficiales que dan cuenta sobre las acciones llevadas a cabo por la GN durante sus primeros cuatro años de vida

1. El Marco jurídico de la Guardia Nacional

El análisis de la legislación que rige la actuación de la GN no solo es indispensable para tener claridad sobre sus responsabilidades y nivel de cumplimiento, sino también para comprender la complejidad y controversia que caracterizan al debate en torno a la seguridad pública, las competencias entre las distintas instituciones que convergen en esta materia y, de manera especial, los dilemas en torno a la participación del Ejército.

Lo primero que es importante apuntar es que el marco jurídico de la GN surgió del diálogo y el consenso entre el gobierno y las fuerzas políticas representadas en el Congreso sobre la necesidad de contar con una institución de carácter civil y profesional que garantizara la seguridad pública en el país, así como de regular la participación de las Fuerzas Armadas en el cumplimiento de esta importante función del Estado mexicano.

Una institución civil. La reforma constitucional publicada el 26 de marzo de 2019 instituyó en el artículo 21 que la Federación contaría con una institución policial de carácter civil denominada Guardia Nacional que tendría como fines salvaguardar la vida, las libertades, la integridad y el patrimonio de las personas, contribuir a la generación y preservación del orden público y la paz social, la coordinación y colaboración con las entidades federativas y Municipios, así como la salvaguarda de los bienes y recursos de la Nación (DOF, 26 de marzo de 2019).

Uno de los ejes rectores de la discusión en el Poder Legislativo fue la naturaleza civil de la GN. Si bien en el dictamen aprobado en la Cámara de Diputados el 16 de enero de 2019, se planteó un mando mixto civil-militar (Comisión de Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados, 2019), en el Senado de la República se llevaron a cabo modificaciones para reforzar su carácter civil. En ese sentido, se precisó en el artículo 21 que: “las instituciones de seguridad pública, incluyendo la Guardia Nacional, serán de carácter civil, disciplinado y profesional” (Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos, Segunda, 2019). Asimismo, se

especificó que la estructura orgánica y de dirección de la GN estaría adscrita a la secretaría del ramo de seguridad pública, dependencia que a su vez estaría cargo de la elaboración de la Estrategia Nacional de Seguridad Pública, además de los programas, políticas y acciones en esta materia.

También en el artículo 21 se estableció que la formación y el desempeño de los integrantes de la Guardia se habrían de regir por “una doctrina policial, fundada en el servicio a la sociedad, la disciplina, el respeto a los derechos humanos, al imperio de la ley, al mando superior, y en lo conducente a la perspectiva de género”.

En el artículo 89 se reconoció la atribución del Presidente de la República de disponer de la GN en los términos señalados por la ley correspondiente. Para ello, en el artículo 73 se facultó al Congreso para expedir la ley orgánica de la GN, así como las leyes sobre el uso de la fuerza y el registro nacional de detenciones.

Por otro lado, la reforma constitucional que dio origen a la GN también incorporó mecanismos de control parlamentario para dar seguimiento y evaluar sus actividades y resultados. Con esta finalidad, se incluyó en la esfera de facultades exclusivas del Senado previstas en el artículo 76 constitucional, el análisis y la aprobación los informes anuales de la GN, los cuales serían enviados por el Ejecutivo Federal al Senado.

Aunque la reforma constitucional concibió a la GN como una institución eminentemente civil, se introdujeron disposiciones orientadas hacia el aprovechamiento de los recursos humanos de las Fuerzas Armadas y de la Policía Federal. Así, en los artículos transitorios se ordenó que la GN se conformara con los elementos de la Policía Federal, la Policía Militar y la Policía Naval, mediante acuerdos emitidos por el Poder Ejecutivo. También se le facultó a este último para incorporar a los elementos de las policías Militar y Naval a la Guardia Nacional, designar al titular del órgano de mando superior y a los integrantes de la instancia de coordinación operativa interinstitucional que estaría formada por representantes de las secretarías de

Seguridad y Protección Ciudadana, de la Defensa Nacional y de Marina.

Las Fuerzas Armadas y seguridad pública.

Otro componente que se reguló con la reforma constitucional de la GN, a petición explícita del presidente López Obrador, fue la participación de las Fuerzas Armadas en las tareas de seguridad pública. El artículo quinto transitorio estipuló que durante los primeros cinco años de entrada en vigor de la reforma, es decir, hasta mayo de 2024 y mientras la GN desarrollaba su estructura, capacidades e implantación territorial, el Presidente de la República podría disponer de la Fuerza Armada permanente para labores de seguridad pública, de conformidad con los principios convencionales en la materia establecidos por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) en el caso *Alvarado vs México* y reconocidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN). En ese sentido, se indicó de manera enunciativa que la participación de las Fuerzas Armadas tendría que ser: extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria.

Sin embargo, este plazo de cinco años previsto originalmente para permitir la participación de las Fuerzas Armadas sería modificado posteriormente y complementado con una serie de disposiciones en materia de control parlamentario.

El 18 de noviembre de 2022, luego de un intenso proceso de discusión y desencuentros entre el gobierno y los partidos de oposición en el Congreso, se publicó la reforma al artículo quinto transitorio de la reforma constitucional en materia de GN del año 2019. Esta reforma amplió de cinco a nueve años el plazo previsto para la permitir la intervención de la Fuerza Armada permanente en tareas de seguridad e introdujo varios mecanismos de seguimiento y evaluación por parte del Poder Legislativo.

Esta reforma también precisó que la participación de las Fuerzas Armadas tendría que ser:

- I. Extraordinaria, de tal manera que se acredite la absoluta necesidad, que sea temporal y solicitada de forma expresa y justificada por la autoridad civil;

- II. Regulada, para que cumpla con un estricto apego al orden jurídico previsto en esta Constitución, en las leyes que de ella emanen y los tratados internacionales que estén de acuerdo con la misma;
- III. Fiscalizada, de manera que exista la constante revisión o supervisión del funcionamiento institucional a través de la rendición de cuentas, y
- IV. Subordinada y complementaria, de forma tal que las labores de apoyo que la Fuerza Armada preste a las instituciones de seguridad pública solo puedan realizarse en su auxilio o complemento, y se encuentren fundadas y motivadas.

Por otro lado, a fin de evaluar la labor de las Fuerzas Armadas, se dispuso que el Ejecutivo Federal enviaría al Congreso informes semestrales sobre las acciones llevadas a cabo por las Fuerzas Armadas en materia de seguridad pública, en el cual se deberían incluir indicadores cuantificables y verificables para evaluar los resultados obtenidos en el periodo reportado en materia de seguridad pública.

Para llevar a cabo el análisis de estos informes se ordenó la conformación de una comisión bicameral que se encargaría de emitir un dictamen semestral en el que se verificarían: 1) la observación de los parámetros constitucionales establecidos para la actuación de la GN en labores de seguridad pública, 2) identificar las entidades en donde ya no sería necesaria su presencia y 3) recomendaciones para que se cumpliera con la fecha límite prevista para la intervención de las Fuerzas Armadas.

Asimismo, se estipuló que la comisión bicameral enviaría sus dictámenes semestrales a cada cámara para ser discutidos, aprobados y remitidos al Ejecutivo Federal, precisando que éste último tendría que informar respecto de la atención a las recomendaciones realizadas por el Congreso.

Del mismo modo, se precisó que la Cámara de Senadores, al analizar y aprobar los informes anuales de la GN, evaluaría la participación de la Fuerza Armada permanente en labores de seguridad pública, realizadas al amparo del artículo quinto transitorio, a fin de garantizar que la Fuerza Armada permanente concluyera

su participación en labores de seguridad pública, y la Guardia Nacional y las demás instituciones de seguridad pública asumieran a plenitud las facultades establecidas en el artículo 21 de la Constitución.

La legislación secundaria de la GN, sus modificaciones y el control constitucional de la SCJN

Leyes secundarias. Entre el 21 y el 23 de mayo de 2019, las cámaras del Congreso de la Unión aprobaron en sesiones extraordinarias la legislación secundaria delineada por la reforma publicada el 26 de marzo de 2019, conformada por cuatro decretos que serían publicados en el DOF el 27 de mayo de ese mismo año: 1) la Ley Orgánica de la Guardia Nacional, 2) la Ley Nacional del Registro de Detenciones 3) la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza y 4) reformas a las Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

La Ley Orgánica de la Guardia Nacional reafirmó a esta como una institución de carácter civil, disciplinada y profesional, adscrita como órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana. Asimismo, definió los fines, principios, atribuciones, obligaciones e integración de la GN y otras disposiciones para normar la carrera, profesionalización, armamento y régimen disciplinario de este cuerpo de seguridad.

En el apartado de control parlamentario, la Ley de la GN se estipuló que, al inicio de cada año legislativo, el Ejecutivo enviaría al Senado los informes de actividades desarrolladas por la GN durante el año anterior. Se estableció que estos informes tendrían que contener al menos los siguientes rubros:

- I. Los nombramientos expedidos para los cargos establecidos en el artículo 21 de esta Ley y las adscripciones realizadas a las personas titulares de las Coordinaciones Territoriales, Estatales y Regionales;
- II. El despliegue territorial de la Guardia Nacional;
- III. El número de efectivos desplegados;
- IV. El número de eventos en los que haya participado personal de la Guardia Nacional, el desglose de aquellos en los que haya hecho uso de la fuerza, especificando los casos en que se utilizaron armas de fuego y en los que

se haya determinado exceso en el uso de la misma.

- V. El número de personas detenidas, de objetos, productos o instrumentos de delitos, y el desglose de armas, explosivos, sustancias contempladas en la Ley General de Salud, así como los bienes cuyas categorías prevé el Código Nacional de Procedimientos Penales;
- VI. El número de diligencias ministeriales y judiciales en las que intervino el personal de la Guardia Nacional;
- VII. El número de elementos sancionados disciplinariamente y el desglose de los motivos y clase de las sanciones impuestas;
- VIII. El número de elementos sancionados penalmente y el desglose de los motivos y tipo de penas impuestas;
- IX. El número de recomendaciones en materia de derechos humanos realizadas en relación con las actuaciones de la Guardia Nacional, así como el desglose de sus motivos, la atención que se haya dado a las mismas y, en su caso, el sentido de los informes que emitan la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y las equivalentes de las entidades federativas;
- X. Los recursos ejercidos por la Guardia Nacional para el cumplimiento de los convenios de colaboración con las entidades federativas y municipios;
- XI. El número de los convenios de colaboración suscritos con entidades federativas y municipios, así como el avance en el cumplimiento de los objetivos establecidos para la Guardia Nacional en los mismos;
- XII. El número de personas fallecidas por el uso de la fuerza, y
- XIII. La estrategia desplegada para el cumplimiento de los fines de la Guardia Nacional, sus objetivos generales y específicos, así como los resultados obtenidos con base en indicadores de evaluación del desempeño.

También se indicó que el Senado tendría que analizar y aprobar dichos informes dentro del mismo periodo ordinario de sesiones en los que hayan sido presentados.

Cambios a la Ley Orgánica de la GN. Ante el fallido intento del Ejecutivo Federal de aprobar una reforma constitucional que reubicara a la GN en la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA), el gobierno impulsó una serie de reformas legales con la finalidad de trasladar el control operativo y administrativo de la Guardia Nacional a la SEDENA.

El 2 de septiembre de 2022, los coordinadores parlamentarios de MORENA, del PT y del PVEM en la Cámara de Diputados, presentaron la iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, de la Ley de la Guardia Nacional, de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, y de la Ley de Ascensos y Recompensas del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, en materia de Guardia Nacional y Seguridad Pública (Delgado, *et al.*, 2022).

En su exposición de motivos, la iniciativa destacaba la aprobación y respaldo social del Ejército, los resultados positivos, la “efectividad y solvencia” mostrados por la GN y las Fuerzas Armadas durante sus tres años de operación y la disminución de las recomendaciones de derechos humanos, entre otras cuestiones (Delgado, *et al.* 2022).

De manera particular, planteaba las siguientes modificaciones para cuidar el “crecimiento sano” de la GN con la tutoría de la SEDENA:

- Establecer que la SEDENA tendría el control operativo y administrativo de la GN.
- Especificar que a la SSPC le corresponde formular la Estrategia Nacional de Seguridad Pública y la propuesta de Programa Nacional de Seguridad Pública, así como proponer al Ejecutivo Federal la política criminal y las medidas que garanticen la congruencia de ésta entre las dependencias de la Administración Pública Federal.
- Establecer que a la SSPC le corresponde coordinar al gabinete de seguridad del gobierno Federal y proponer acciones tendientes para asegurar la coordinación entre la Federación, la Ciudad de México, los estados y los municipios en el ámbito del Sistema Nacional de Seguridad Pública.
- Determinar que la SSPC deberá supervisar a las instituciones de seguridad pública bajo su adscripción únicamente.
- Facultar a la SSPC para recibir las solicitudes de indulto y amnistía formuladas en el ámbito de competencia del Ejecutivo Federal, con excepción de

los delitos del orden militar; asimismo, promover el reconocimiento de inocencia o anulación de sentencia en los casos previstos en el título XIII del Código Nacional de Procedimientos Penales.

- Instruir a la SSPC para prestar servicios de protección, custodia, vigilancia y seguridad de personas, bienes e instalaciones, a las dependencias y entidades de la APF, así como a los órganos de carácter federal de los poderes Legislativo y Judicial, organismos constitucionalmente autónomos y a personas físicas o morales, especificando que los entes públicos o privados que soliciten los servicios deben cubrir el pago autorizado por la SHCP por concepto de contraprestación.
- Señalar que la Guardia Nacional debe intervenir en materia de seguridad pública en el ámbito local, hacer uso de las armas que le sean autorizadas y auxiliar a la Fuerza Armada permanente en el ejercicio de sus misiones.
- Ampliar las facultades del titular de la comandancia para coordinar, administrar, capacitar, dirigir y supervisar a la Guardia Nacional, así como proponer a la persona titular de la Secretaría los nombramientos y remociones del personal de la Guardia Nacional en los cargos administrativos.
- Establecer que el Comisario General mantendrá enlace con los comandantes de Región Militar, y en su caso Naval, de su adscripción a fin de facilitar una adecuada colaboración para el desempeño de las funciones de seguridad pública.
- Señalar las equivalencias jerárquicas entre el personal de la Guardia Nacional y de las Fuerzas Armadas. Determinar que el personal militar asignado a la Guardia Nacional continuará sujeto a la jurisdicción militar;
- Indicar que el personal militar podrá efectuar operaciones de apoyo a las instituciones de seguridad pública.
- Aplicar la Ley de Ascensos y Recompensas del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos a la Guardia Nacional.

A esta iniciativa le fueron dispensados todos los trámites, por lo que fue discutida y aprobada en la misma sesión en la que fue presentada y remitida al Senado, en donde en menos de seis días fue avalada en los mismos términos en los que fue aprobada por la Cámara de Diputados, para ser publicada el 9 de septiembre de 2022.

Cabe apuntar que, en ambas cámaras, la reforma que trasladó el mando operativo de la GN a la SEDENA generó el rechazo de legisladoras y legisladores de oposición, quienes de inmediato advirtieron sobre su inconstitucionalidad y anunciaron impugnaciones ante la Corte para tratar de invalidar esta norma.

2. El control constitucional de la SCJN

El 10 de octubre de 2022, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 105 constitucional, diversos senadores y senadoras de la República presentaron la demanda de acción de inconstitucionalidad mediante la cual se impugnó la totalidad del Decreto por el cual se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; de la Ley de la Guardia Nacional; de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, y de la Ley de Asensos y Recompensas del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, en materia de Guardia Nacional y Seguridad Pública, publicado en el DOF el 9 de septiembre de 2022.

En su demanda ante la SCJN (2023), las y los senadores inconformes alegaban que dicho decreto violaba el artículo 21 constitucional, en particular el carácter civil de la GN y su adscripción a la SSPC. En ese sentido, consideraban que las reformas a la GN implicaban una ruptura con el orden constitucional porque se militarizaba una institución que la Constitución federal había conceptualizado como civil. Asimismo, se señalaba la presunta violación del régimen transitorio de la reforma constitucional de 2019, según el cual, la intervención de las Fuerzas Armadas debía ser excepcional y temporalmente acotada. Además, denunciaban que se violaba la salvaguarda federal plasmada en el artículo 119

constitucional porque se invadía la esfera de atribuciones de seguridad pública de las autoridades locales. También, de acuerdo con las y los promoventes de la demanda, se configuraba una suspensión de garantías sin invocarse el procedimiento establecido en el artículo 29 constitucional.

A la demanda de acción de inconstitucionalidad presentada por la minoría del Senado se le asignó el número 137/2022 y se turnó el asunto al ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá para que fungiera como instructor del procedimiento.

El 18 de abril de 2023, por mayoría de votos el Pleno de la SCJN resolvió que era procedente y parcialmente fundada la impugnación, en los siguientes términos (SCJN, 2023):

- Se declaró la invalidez del traslado a la SEDENA de facultades orgánicas, administrativas, presupuestales y directivas de la GN, al considerar que el artículo 21 constitucional establece expresamente que dicha corporación será un ente civil y que su adscripción, así como la determinación de sus acciones, planes y programas, corresponden a la Secretaría del ramo de la seguridad pública, en el caso, a la SSyPC.
- Invalidó la facultad del titular de la SEDENA para proponer el nombramiento de la persona titular de la Comandancia de la GN, quien debería contar con el grado jerárquico de Comisario General. Ello al considerar que esa facultad vulneraba la regla de adscripción a la SSyPC, aunado a que el requisito mencionado direccionaba el perfil del titular de la Comandancia hacia el ámbito de las Fuerzas Armadas.
- Invalidó el régimen diferenciado del personal de la Guardia Nacional proveniente de la Policía Militar, el cual preveía, entre otros aspectos, que seguirían siendo considerados miembros activos del Ejército y Fuerza Aérea y quedarían sujetos al fuero militar para determinados delitos, toda vez que se contravenía el artículo 21 constitucional, porque distorsionaba el carácter civil de la Guardia Nacional, además de que se

vulneraba el artículo 13 constitucional, porque expandía la jurisdicción militar a servidores que, de acuerdo con la Constitución Federal, deben ser civiles.

Por otro lado, la Corte validó el régimen de reasignación del personal de la GN proveniente de la Policía Naval; así como el régimen de la estructura orgánica, servicio de carrera y profesionalización del personal de la Guardia Nacional; y el subsistema de colaboración entre la GN y la Fuerza Armada para el desempeño de las funciones de seguridad pública (SCJN, 2023 a).

Ante el fallo de la Corte, el presidente de la República anunció que después de las elecciones que se celebrarán en junio de 2024, enviaría al Congreso una iniciativa de reforma constitucional para concretar el traslado de la GN a la SEDENA.

3. Datos e información para la evaluación de la GN

Como se ha dado cuenta en los párrafos anteriores, el marco jurídico de la GN no ha estado exento de cambios, controversias y desencuentros políticos. Por ello mismo cobran mayor relevancia los mecanismos de fiscalización y control parlamentario previstos en la ley para evaluar la implementación de las normas vigentes y el desempeño de las autoridades, para lo cual se requiere analizar la información y evidencia disponibles. Con tal propósito, en este apartado se presentan algunos datos sobre las actividades llevadas a cabo por la GN durante sus primeros cuatro años de vida, con base en las atribuciones establecidas por las leyes vigentes. Para tal efecto, se toman como referencia los rubros definidos en el artículo 97 de la Ley de la GN para la elaboración y presentación de los informes de actividades ante el Senado, aunque con algunos ajustes, para facilitar la comparabilidad a lo largo de los años.

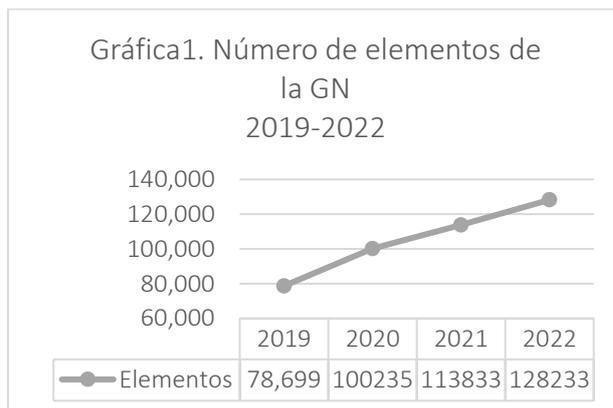
A) Nombramientos de la GN

Al cierre del año 2022, todos los nombramientos de la GN previstos en la ley se habían realizado. La estructura operativa de la GN se encuentra encabezada por una comandancia general y 32 coordinaciones

estatales, todas ellas se encuentran ocupadas por hombres de carrera militar. Esta integración no solo contrasta con el carácter civil sino también con el principio de perspectiva de género, ambos, establecidos a nivel constitucional para regir la conformación de la GN.

B) Estado de fuerza

En el 2019, es decir, durante su primer año de vida, la GN informó al Senado que contaba con 78,699 elementos. Al cierre de 2022, la GN reportaba contar con 128,233 elementos, lo que significó un incremento en el estado de fuerza del 38% en cuatro años. De acuerdo con el Plan Nacional de Desarrollo, la meta es que al término de la presente administración el estado de fuerza se amplíe para llegar a los 140 mil efectivos.



Elaboración propia con datos obtenidos de los informes de la GN

Uno de los rasgos distintivos del estado de fuerza de la GN es su origen militar, lo que contrasta con el carácter civil instituido en la Constitución. Desde sus inicios hasta la fecha, la mayor parte de los elementos de la GN han provenidos del Ejército y la Marina, además, con una tendencia al alza en esta participación. En el 2019, de los 78,699 efectivos que conformaban a la GN, 48,035 elementos fueron asignados por la Policía Militar (61%), 12,866 por la Policía Naval (16%) y 17,866 por la extinta Policía Federal (22%). En el 2022, estas proporciones aumentaron a 65%, 15% y 19%, respectivamente. Esto quiere decir que 8 de cada 10 elementos que integran a la GN provienen de instituciones militares.

Origen	2019	2022
SEDENA	48,035	83,850
SEMAR	12,798	19,690
Policía Federal	17,866	24,693

Elaboración propia con datos obtenidos de los informes de la GN

C) Efectivos desplegados

Para la implementación del despliegue de la GN en todo el territorio nacional, el PND proyectó la conformación de 266 coordinaciones territoriales distribuidas en las 32 entidades federativas, previendo como que se daría prioridad a las zonas más violentas y conflictivas. En el año 2021 se alcanzó esta meta al conformarse las 266 coordinaciones territoriales.

En cuanto al número de elementos desplegados, éste pasó de 74,437 en su primer año de operación, a poco más de 106 mil en el año 2022, lo que equivale a un aumento del 29% del número de efectivos desplegados en cuatro años.

Tabla 2. Despliegue territorial

Elementos/año	2019	2020	2021	2022
Elementos desplegados	74,437	98,282	99,946	106,155

Elaboración propia con datos obtenidos de los informes de la GN

Durante los primeros cuatro años de la GN, entre 2019 y 2022, se desplegaron un total de 358,922 efectivos de la GN en las 32 entidades de la República. En dicho periodo, las entidades que concentraron el mayor número de elementos fueron: el estado de México con 35,541, seguido de la Ciudad de México (34,411), Guanajuato (23,085), Jalisco (20,563) y Michoacán (20,029). En contraparte, las entidades a las que menos elementos de la GN se enviaron en el periodo 2019-2022 fueron: Yucatán (3,356), Tlaxcala (3,637) y Colima, (3669) (Guardia Nacional, 2019, 2020, 2021 y 2022).

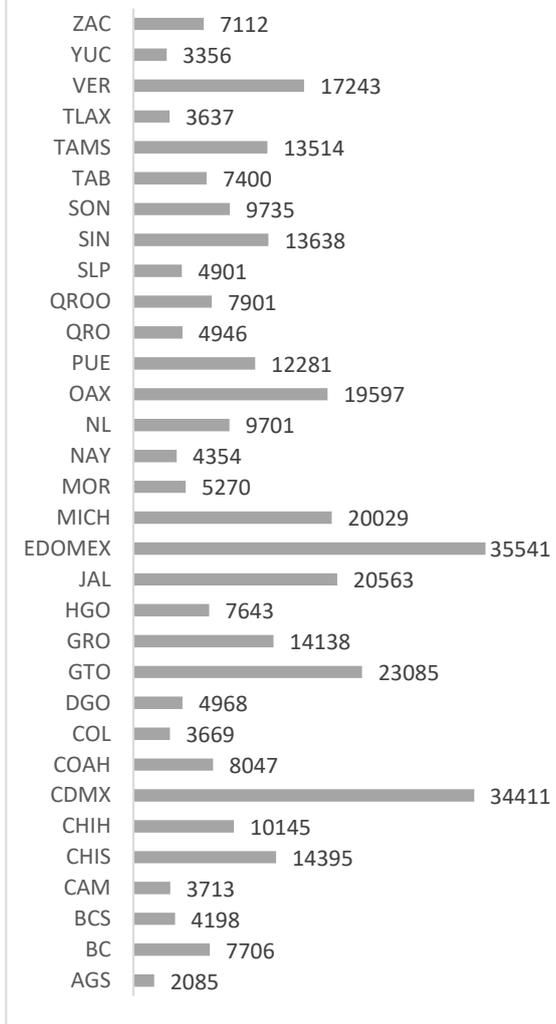
Tabla 3 Efectivos de la GN desplegados 2019-2022

Entidad	Efectivos desplegados por año				Total acum.
	2019	2020	2021	2022	
AGS	524	358	364	839	2085
BC	1888	2060	2119	1639	7706
BCS	842	1101	1385	870	4198
CAM	874	920	915	1004	3713
CHIS	3369	3454	3762	3810	14395
CHIH	2025	2488	2542	3090	10145
CDMX	3442	12751	12369	5849	34411
COAH	1438	2191	2160	2258	8047
COL	902	986	992	789	3669
DGO	680	1339	1324	1625	4968
GTO	3326	6855	6260	6644	23085
GRO	3311	4438	3438	2951	14138
HGO	2043	1919	1871	1810	7643
JAL	3848	5831	6384	4500	20563
EDOMEX	8579	9638	9385	7939	35541
MICH	4362	4910	6117	4640	20029
MOR	1397	1249	1206	1418	5270
NAY	977	1076	1275	1026	4354
NL	2131	2291	2405	2874	9701
OAX	4323	5231	5344	4699	19597
PUE	3066	3393	3387	2435	12281
QRO	1782	1068	1090	1006	4946
QROO	1994	1728	1717	2462	7901
SLP	1231	1142	1349	1179	4901
SIN	1662	3863	4124	3989	13638
SON	2621	2438	2669	2007	9735
TAB	1587	1699	2047	2067	7400
TAMS	2912	4010	3927	2665	13514
TLAX	697	560	568	1812	3637
VER	4198	4334	4666	4045	17243
YUC	759	844	857	896	3356
ZAC	1647	2117	1928	1420	7112

Elaboración propia con datos obtenidos de los informes de la GN

Estos datos sugieren que no existen criterios claros para determinar las zonas a las que se dirige el despliegue de los elementos de la GN pues, aunque tanto el PND y los informes de la GN dicen que se les da prioridad a las áreas más violentas y conflictivas, el número de efectivos enviados a las entidades apunta a que hay otros elementos que se toman en cuenta, como el tamaño de la población y los flujos de migración migratoria en el sureste del país. En ese sentido, las funciones de control migratorio que ha asumido la GN desde su conformación, ayudan a explicar el despliegue de elementos en Chiapas, Tabasco y Quintana Roo.

Gráfica 2. Total de elementos de la GN desplegados por entidad federativa 2019-2022



Elaboración propia con datos obtenidos de los informes de la GN

D) Eventos en los que participa la GN y uso de la fuerza

Otro de los rubros que por mandato de ley debe informar la GN al Senado es el número de eventos en los que hayan participado sus elementos, precisando aquellos en los que se haya hecho uso de la fuerza, los casos en que se hayan usado armas de fuego y en los que se haya determinado exceso en el uso de la fuerza.

Sobre este particular, sólo en los años 2019 y 2020, la GN informó el número total de eventos, con 11,170 y 22,565 respectivamente

(Guardia Nacional, 2019, 2020). Los únicos datos que han sido reportados de forma continua en entre 2019 y 2022 han sido los eventos con armas de fuego (453 entre 2019 y 2022) y los eventos en los que se identificó exceso en el uso de la fuerza (tres en el mismo periodo).

Tabla 4. Eventos en los que ha intervenido la GN 2019-2022

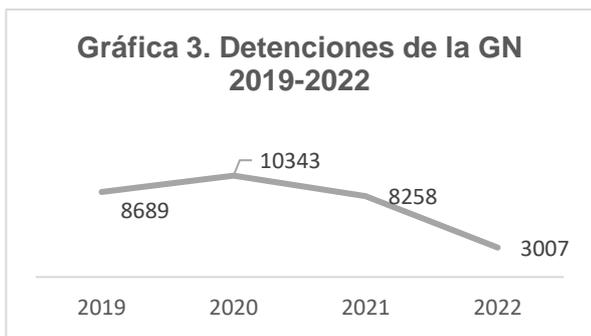
	2019	2020	2021	2022
Eventos realizados sin algún tipo de arma	11,170	22,565	SD	SD
Eventos realizados con el empleo de armas incapacitantes menos letales	2	SD	27	SD
Eventos con empleo de armas de fuego	30	170	125	128
Eventos en los que se ha determinado exceso en el uso de la fuerza.	0	1	1	1
Total	11,202	22,565	SD	SD

Elaboración propia con datos obtenidos de los informes de la GN

E) Personas detenidas

De acuerdo con sus informes anuales, en sus primeros cuatro años, la GN detuvo a un total de 30,297 personas en todo el territorio nacional por su probable participación en delitos. En el periodo de 2019 a 2024, se observa una caída importante en el número de detenciones en el año 2022, en el que se registraron poco más de tres mil detenciones (Guardia Nacional, 2022), las cuales resultan notablemente inferiores a las 8,259 realizadas en el 2021 y a las 10,343 detenciones del año 2020 (Guardia Nacional, 2019, 2020 y 2021). Este descenso llama la atención, pues en estos mismos años aumentó considerablemente tanto el estado de fuerza como el despliegue de elementos de la GN en todo el territorio nacional.

Gráfica 3. Detenciones de la GN 2019-2022



Elaboración propia con datos obtenidos de los informes de la GN

F) Armas de fuego

El decomiso de armas por parte de la GN registra una tendencia a la baja. Entre 2019 y 2022 se aseguraron 7,430 armas de fuego (cortas y largas). En este periodo, 2020 fue el año con mayor número de decomisos (2,336) y 2022 el de menos armas decomisadas (1,424) (Guardia Nacional, 2019, 2020, 2021 y 2022).

Gráfica 4. Armas decomisadas por la GN 2019-2022



Elaboración propia con datos obtenidos de los informes de la GN

G) Drogas

El decomiso de sustancias y drogas prohibidas también fue a la baja, de manera destacada en la marihuana y la heroína, como se puede apreciar en tabla 5 (Guardia Nacional, 2019, 2020, 2021 y 2022).

Tabla 5. Aseguramiento de sustancias y drogas prohibidas por la GN 2019-2022

	2019	2020	2021	2022
Mariguana (kg)	15,671	51,607	15,549	9,063
Cocaína (Kg)	1,777	1,116	2,252	1,343
Heroína (Kg)	76,706	221	86	44
Fentanilo (Kg)	11	107	168	71
Fentanilo (Pastillas)	64	281,369	557,216	29596
Fentanilo (ampolletas)	0	2,802	0	330

Elaboración propia con datos obtenidos de los informes de la GN

H) Diligencias ministeriales y judiciales

Como parte de sus labores de apoyo a la investigación, la GN participa en la atención de diligencias ministeriales y judiciales. En ambas, la participación de la GN ha ido en aumento, pasando de 6,260 a 19,473 diligencias ministeriales entre 2019 y 2022, y de 406 a 92,900 diligencias judiciales en el mismo periodo (Guardia Nacional, 2019, 2020, 2021 y 2022).

Tabla 6. Diligencias ministeriales y judiciales realizadas por la GN

	2019	2020	2021	2022
Ministeriales	6,260	15,414	17,650	19,473
Judiciales	406	6,488	94,519	92,900

Elaboración propia con datos obtenidos de los informes de la GN

I) Elementos sancionados disciplinaria y penalmente

De acuerdo con la ley, la GN tiene la obligación de informar el número de elementos que han sido sancionados disciplinaria y penalmente. Sin embargo, sólo en el informe de 2022 se dio cuenta del número de elementos sancionados disciplinariamente. En ese año fueron 14 elementos que recibieron este tipo de sanciones (Guardia Nacional, 2022). Lo que sí ha informado de manera continua desde 2020 son las medidas disciplinarias. Aquí se observa una tendencia en aumento, pasando de 600 medidas en 2020, a 7,586 en el 2021 y 10,493 en el 2022 Guardia Nacional, 2020, 2021 y 2022). En cuanto al número de elementos

sancionados penalmente, entre 2019 y 2020 sólo fueron vinculados a proceso cinco elementos por su presunta participación en diversos delitos (Guardia Nacional, 2019, 2020, 2021 y 2022).

El número de elementos sancionados de la GN es bajo si lo comparamos con el tamaño de su estado de fuerza (128 mil) y las medidas disciplinarias tomadas por otras instituciones de seguridad. Por ejemplo, en la Ciudad de México, la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana informó que, entre 2018 y hasta junio de 2023, habían sido detenidos 360 policías capitalinos por su probable participación en delitos cometidos contra la ciudadanía (Alzaga, 2023).

	2019	2020	2021	2022
<i>Elementos sancionados disciplinariamente</i>	0	SD	SD	14
<i>Sanciones disciplinarias</i>		600	7,586	10,493
<i>Elementos sancionados penalmente</i>	0	5	0	0

Elaboración propia con datos obtenidos de los informes de la GN

J) Recomendaciones de la CNDH

Uno de los principios rectores de la formación y desempeño de la GN plasmados en la Constitución es el respeto a los derechos humanos. Pese a ello, la GN se posicionó rápidamente en el listado de las instituciones más señaladas por presuntas violaciones a los derechos humanos. Durante su primer año de creación, la GN no tuvo ningún señalamiento en los expedientes de queja ante la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (2019), pero el siguiente año, en el 2020, se ubicó como la octava institución con mayor número de quejas en este organismo (CNDH, 2020). En los años 2021 y 2022 fue la sexta institución del país con más quejas, con 504 y 577, respectivamente (CNDH, 2021, 2022).

En cuanto a recomendaciones, los informes de la GN revelan que esta institución pasó de no tener ninguna recomendación en el 2019, y

una en el 2020, otra más en el 2021 y 11 en el año 2022.

K) Personas fallecidas por el uso de la fuerza

También, de acuerdo con los informes de la GN, entre 2019 y 2022 fallecieron 184 civiles y 41 elementos de la GN por eventos relacionados con el uso de la fuerza.

	2019	2020	2021	2022
<i>Elementos de la GN</i>	7	15	10	9
<i>Civiles</i>	22	59	65	38

Elaboración propia con datos obtenidos de los informes de la GN

L) Certificación

Por mandato constitucional, la GN no solo debe ser una institución civil sino también profesional. Y uno de los instrumentos para garantizar este principio es el Certificado Único Policial (CEP). El CEP es un documento que acredita a los policías y oficiales de guarda y custodia del sistema penitenciario aptos para ingresar o permanecer en las instituciones de seguridad pública y que cuentan con los conocimientos, el perfil, las habilidades y las aptitudes necesarias para el desempeño de su cargo. La GN tiene como objetivo que todos sus integrantes cuenten con CEP antes del 31 de mayo del 2024 (Guardia Nacional, 2022).

Hasta el cierre del año 2022, 54,889 elementos de la Guardia Nacional contaban con CEP (41% del total), lo que quiere decir que sólo 4 de cada 10 efectivos contaban con la certificación que los acredita con las habilidades y aptitudes necesarias para desempeñar sus funciones (GN, 2022, pág. 64).

M) Renuncia de elementos.

Según el Censo de Seguridad Pública Federal del INEGI, en el 2022 renunciaron 6,784 elementos de la GN de los cuales el 81% fueron hombres y el 19% mujeres. Para prevenir la deserción de elementos de la GN, el 13 de diciembre de 2023, el Senado aprobó

una norma de interpretación constitucional para garantizar los derechos laborales de los elementos de la Policía Militar y Naval asignados a la GN (Arias, *et al.*, 2023).

4. Informes de la GN aprobados por el Senado

En ejercicio de sus facultades de control parlamentario conferidas por la Constitución y la Ley de la GN, el Senado de la República ha aprobado tres informes de actividades de la GN, correspondientes a los años 2019, 2020 y 2021. El 5 de noviembre de 2020 se el informe del año 2019, el 14 de diciembre de 2021 el del año 2020 y el 20 de abril de 2022 el del año 2021. Todos estos informes, han sido aprobados por el Senado en sus términos sin realizar ninguna observación o recomendación. Al momento de escribir estas líneas, el Senado aún no ha aprobado el informe correspondiente al año 2022.

Reflexiones finales

A cuatro años de la creación de la GN, cobra mayor relevancia la facultad del Senado de analizar las actividades realizadas por esta institución, a fin de identificar los avances y las áreas de oportunidad en la instrumentación de las normas que fueron aprobadas por el Congreso de la Unión para atender el reclamo social de seguridad en el país.

La reforma constitucional de 2019 dio lugar a un modelo convergente de intervención federal en el que conviven temporalmente la Guardia Nacional, las policías locales y las Fuerzas Armadas, a las que les fue concedida la autorización para realizar labores de seguridad pública, primero hasta el 2024, y posteriormente hasta el año 2028. Este modelo mixto no ha estado exento de problemas e inconsistencias que es preciso advertir y señalar haciendo uso de los mecanismos de control parlamentario establecidos en las normas constitucionales y legales que rigen a la GN.

En la Constitución, la GN se instituyó como una institución policial de carácter civil. Sin embargo, en los hechos se ha conformado y desarrollado como una institución militar, lo cual se constata fácilmente en el hecho de que 8 de cada 10 de sus integrantes provienen de

las Fuerzas Armadas, así como en el intento persistente de reubicar a esta institución en la SEDENA. En este tenor, los cambios a la Ley Orgánica de la GN aprobados por el Congreso en el año 2022 y su posterior invalidación por parte de la Corte introdujeron incertidumbre sobre la perspectiva de desarrollo institucional de la GN, así como desencuentros políticos que pusieron fin al consenso que hizo posible la aprobación de la reforma constitucional de 2019.

La Ley Suprema también mandata que la GN debe ser una institución profesional, sin embargo, sólo 4 de cada 10 efectivos cuentan con la certificación que los acredita con las habilidades, conocimientos y aptitudes necesarias para desempeñar sus funciones.

En sus primeros cuatro años de vida, la GN ha aumentado su estado de fuerza y despliegue territorial de manera consistente, hasta el punto de tener presencia en todo el territorio nacional. Por ello no deja de llamar la atención que el número de personas detenidas por los elementos de la GN haya disminuido tan considerablemente en el año 2022, al igual que el aseguramiento de armas y drogas como la cocaína y la marihuana.

Otros principios previstos a nivel constitucional para efectos de la conformación y actuación de la GN son el respeto a los derechos humanos y la perspectiva de género. El número de quejas y recomendaciones que acumula la GN en su corta vida (que le ha llevado rápidamente a situarse en el listado de las instituciones más señaladas por presuntas violaciones a los derechos humanos) y la presencia de un solo género (masculino) en sus más altos mandos, revela que es necesario reforzar las acciones de la GN en estos dos rubros para cumplir con lo que dicta la Constitución.

Una de las principales fortalezas de la GN es su nivel de aprobación en la sociedad. De acuerdo con el INEGI, el 73.5% de la población considera que el desempeño de esta institución ha sido efectivo. Asimismo, los informes de la GN enviados por el Ejecutivo al Senado dan cuenta de que esta institución ha logrado avances sustanciales y ha cumplido muchas de sus metas. Por esto mismo resulta contradictorio que, por un lado, se ostente que

la implementación de la GN ha sido exitosa, mientras que por el otro se insiste en otorgarle el mando de esta institución a la SEDENA y en extender el periodo previsto en la Constitución para que el Ejército realice las tareas que les corresponden originalmente a las policías civiles. Estas propuestas no sólo van en contra de los preceptos establecidos en la reforma de 2019, sino que como bien ha advertido Salazar (2019), son jurídicamente incompatibles con instrumentos internacionales y normas contenidas en sentencias que el Estado Mexicano tiene la obligación de cumplir.

En particular, la ampliación del plazo para que las Fuerzas Armadas participen en las labores de seguridad pública hasta el año 2028, podría ser considerada como el reconocimiento implícito de que, al menos en sus primeros cuatro años de vida, la GN no ha podido consolidarse como institución policiaca, lo mismo que las policías locales, en donde no se cuenta con indicadores que permitan identificar a las entidades en donde ya no es necesaria la presencia de soldados y marinos (Comisión Bicameral para la Evaluación y Seguimiento de la Fuerza Armada Permanente en tareas de Seguridad Pública, 2023).

Por lo que respecta a los resultados de la GN en materia de seguridad pública, si bien de acuerdo con los informes de seguridad del gobierno federal y los datos del INEGI, se han registrado avances muy importantes -como contención en el número de homicidios, la disminución de algunos de los delitos de mayor impacto y el mejoramiento de la percepción de seguridad en la población- no hay manera de saber con certeza si estos resultados se deben a la labor las Fuerzas Armadas, a las acciones realizadas por GN, o bien a experiencias y esfuerzos locales, como por ejemplo, en el caso de la Ciudad de México.

Las labores de seguimiento y fiscalización del Senado sobre la GN y, en general, sobre la política de seguridad pública del país, son de la mayor relevancia, no sólo para mejorar efectividad de las acciones realizadas por el Estado Mexicano para proteger a las personas y garantizar el orden público, sino también de cara a la discusión de las reformas al marco jurídico de la GN que se vislumbran en el futuro próximo. De ahí la necesidad de contar con

evidencia que permita tomar decisiones informadas y construir los consensos políticos necesarios para diseñar soluciones de largo plazo para los problemas de violencia e inseguridad que afectan a nuestro país.

Referencias

- Alzaga, I., (21 de junio de 2023), "Suman 360 policías detenidos en CDMX por diversos delitos", *La Silla Rota*, Recuperado de: <https://lasillarota.com/metropoli/2023/6/21/suman-360-policias-detenidos-en-cdmx-por-diversos-delitos-434337.html>
- Arias, *et al.*, (2023, 13 de diciembre), Iniciativa con proyecto de decreto por el que se interpreta el alcance del Artículo Tercero Transitorio del decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Guardia Nacional, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 26 de marzo de 2019. Recuperado de: https://www.senado.gob.mx/65/gaceta_del_senado/documento/139994
- Cámara de Diputados, (2019, 27 de mayo), *Ley de la Guardia Nacional*, Ciudad de México: Cámara de Diputados <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGN.pdf>
- CNDH, (2019), https://informe.cndh.org.mx/uploads/principal/2019/IA_2019.pdf
- _____, (2020), https://informe.cndh.org.mx/uploads/principal/2020/IA_2020.pdf
- _____, (2021), https://informe.cndh.org.mx/uploads/principal/2021/IA_2021.pdf
- CNDH, (2022), https://informe.cndh.org.mx/uploads/principal/2022/IA_2022.pdf
- Comisión Bicameral para la Evaluación y Seguimiento de la Fuerza Armada Permanente en tareas de Seguridad Pública, (2023, 28 de noviembre),

Dictamen del Primer Informe Semestral de la Fuerza Armada Permanente en tareas de Seguridad Pública, remitido por el Titular del Poder Ejecutivo Federal, derivado de la facultad del decreto por el que se reforma el artículo Quinto Transitorio del "Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Guardia Nacional, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 26 de marzo de 2019", y reformado el 18 de noviembre de 2022. Recuperado de: https://infosen.senado.gob.mx/sqsp/gaceta/65/3/2023-11-28-1/assets/documentos/Dict_Com_Bicameral_Fuerza_Armada.pdf

Comisión de Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados, (2019, 16 de enero), Dictamen con proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Guardia Nacional <http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/64/2019/ene/20190116-III.pdf>

Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Guardia Nacional, CDMX, [26 de marzo de 2019]: Recuperado de: https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5555126&fecha=26/03/2019#gsc.tab=0

Delgado, Mario, *et al.* (2022, 2 de septiembre) Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se Reforman, Adicionan y Derogan Diversas Disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; de la Ley de la Guardia Nacional; de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, y de la Ley de Ascensos y Recompensas del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, en Materia de Guardia Nacional y Seguridad Pública. Recuperado de:

<http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/65/2022/sep/20220902-III-4.pdf#page=39>

Guardia Nacional, (2019), Primer Informe de Actividades. Recuperado de: <https://www.gob.mx/guardianacional/documentos/informe-de-actividades-guardia-nacional-2019>

_____, (2020). Recuperado de: https://seguridad.sspc.gob.mx/uploads/documentos/67/informe_actividades_2020.pdf

_____, (2021), Recuperado de: https://seguridad.sspc.gob.mx/uploads/documentos/65/informe_qn_2021.pdf

_____, (2022), Recuperado de: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/826109/SEGOB_Informe_A_nual_2022_GN_compressed.pdf

INEGI, (2023), Censo Nacional de Seguridad Pública Federal, https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/cnspf/2023/doc/cnspf_2023_resultados.pdf

_____, (2023), Encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana, Recuperado de https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2023/ensu/ensu2023_10.pdf

Plan Nacional de Desarrollo, 2019-2024. Recuperado de: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5565599&fecha=12/07/2019#gsc.tab=0

Salazar, P. "Guardia Nacional", (2019, 18 de abril), *El Financiero*. <https://www.elfinanciero.com.mx/opinion/pedro-salazar/guardia-nacional/>

SCJN, (2023), Ponente: ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá Acción de Inconstitucionalidad 137/2022 <https://www2.scjn.gob.mx/juridica/engr/oses/cerrados/Publico/Proyecto/AI137-2022PL.pdf>

SCJN, (2023 a), SCJN invalida el traslado del control operativo y administrativo de la Guardia Nacional a la Secretaría de la Defensa Nacional. Recuperado de: <https://www.internet2.scjn.gob.mx/red2/comunicados/noticia.asp?id=7326>

**INSTITUTO BELISARIO
DOMÍNGUEZ**

notas estratégicas son investigaciones ejecutivas sobre temas de la agenda legislativa y de interés público. Las opiniones expresadas en este documento de exclusiva responsabilidad de su autor.